

# VU Research Portal

## Naar een integrale crisisbeheersingswet?

Brouwer, J.G.; Schilder, A.E.

### ***published in***

Nederlands Juristenblad  
2014

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Brouwer, J. G., & Schilder, A. E. (2014). Naar een integrale crisisbeheersingswet? *Nederlands Juristenblad*, 2014(22), 1468-1473.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Naar een integrale Crisisbeheersingswet?

Jan Brouwer en Jon Schilder<sup>1</sup>

Sinds 2007 wordt in Nederland jaarlijks aan de hand van de factoren waarschijnlijkheid en ernst een risicotaxatie gemaakt van de rampen die onze nationale veiligheid bedreigen. Een risicoanalyse heeft echter slechts zin als daar ook iets mee gedaan wordt. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen vier fasen: preventie, preparatie, respons en nazorg. De wetgever dient al deze processen te faciliteren. En juist hieraan schort het, volgens Muller. Verantwoordelijk hiervoor is de duizelingwekkende hoeveelheid regelingen. Wat Muller voor ogen staat, is te onderzoeken of het 'wenselijk, effectief, noodzakelijk en juridisch haalbaar' is om de afzonderlijke regelingen op dit terrein bij elkaar te brengen in een integrale Crisisbeheersingswet. Zo'n Lex Muller verdient zeker nadere overdenking. Maar wetgevingsjuristen wacht een lastige klus als het aankomt op de vormgeving ervan.

*Een bespreking van het preadvies van E.R. Muller 'Crisis en recht – Naar een integrale Crisisbeheersingswet?' voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristen-Vereeniging, 13 juni 2014 te Den Haag, Handelingen NJV, 144e jaargang/2014-I, Deventer: Kluwer 2014, p. 1-63*

## 1. Inleiding

Nederland is in de periode na 1945 tientallen keren het slachtoffer geweest van een ramp. Het karakter daarvan was divers: rampen en zware ongevallen als de watersnoodramp in 1953, de treinramp in Harmelen in 1962, de ernstige openbare-ordeverstoringen bij het huwelijk van Beatrix met Claus in 1966, terroristische acties zoals de gijzelingen door de RMS in de zeventiger jaren, de vuurwerkramp in 2000 in Enschede en de Q-koorts zoönose in 2009. Van weer een geheel andere orde zijn de zeer recente digitale incidenten, zoals het Diginotar incident, de Lektober DigiD lekken, de verstoringen van 112 en DDoS aanvallen op websites in 2011.

Sinds 2007 maken we in Nederland jaarlijks aan de hand van de factoren waarschijnlijkheid en ernst een risicotaxatie van de rampen die onze nationale veiligheid bedreigen. Uit het risicodiagram van 2011 valt te destilleren dat de kans op cyberspionage, schaarste van grondstoffen dan wel een sneeuwstorm in dat jaar 'zeer waarschijnlijk' was en de gevolgen 'ernstig tot zeer ernstig' zouden zijn.<sup>2</sup> De kans op een aanslag van een *lone wolf* was daarentegen slechts 'waarschijnlijk' met gevolgen die beperkt zouden blijven tot 'aanzienlijk'.<sup>3</sup>

Een risicoanalyse heeft slechts zin als we daar als samenleving ook iets mee doen. In het denken en doen hierover wordt een onderscheid gemaakt tussen vier fasen: preventie, preparatie, respons en nazorg. Preventie richt zich op de regels en maatregelen die specifieke crises moeten voorkomen. Preparatie is gericht op het opstellen van regels en het nemen van maatregelen om goed voorbereid te zijn op een ramp. De respons is de fase van de acute ramp waarin betrokkenen daadwerkelijk beslissingen moeten nemen. De nazorg richt zich op de post-rampfase waarin processen plaatsvinden als evaluatie, onderzoek, opsporing en vervolging, verantwoording, aansprakelijkstelling, schade-afhandeling, psychische en materiële nazorg enz.<sup>4</sup>

De wetgever dient al deze processen te faciliteren. En juist hieraan schort het, volgens Muller. Wie probeert overzicht te verkrijgen over de wetten en besluiten en wat dies meer zij die betrekking hebben op rampenbestrijding en crisisbeheersing, krijgt te kampen met evenwichtsstoornissen. Verantwoordelijk hiervoor is de duizelingwekkende hoeveelheid regelingen. We mogen de preadviseur daarom op voorhand dankbaar zijn voor het in kaart brengen van dit terrein.

Dit is overigens slechts bijvangst. Wat Muller werkelijk voor ogen staat, is te onderzoeken of het 'wenselijk, effectief, noodzakelijk en juridisch haalbaar' is om de afzonderlijke regelingen op dit terrein bij elkaar te brengen in een integrale Crisisbeheersingswet.<sup>5</sup>

## Begrippen en uitgangspunten

Het preadvies begint met een bespreking van een aantal

## Met de invulling van de term crisisbeheer – openbare-ordemaatregelen – heeft de wetgever slechts uitdrukking gegeven aan de taakverdeling tussen de algemene keten en de functionele ketens

centrale begrippen, waaronder ramp/rampenbestrijding en crisis/crisisbeheersing. Muller acht niet alle definities in de Wet veiligheidsregio's consistent en inhoudelijk juist. Volgens art. 1 Wet veiligheidsregio's is een ramp een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van verschillende diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen. Een crisis wordt gedefinieerd als een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Vitale belangen van de samenleving zijn: de territoriale veiligheid, de economische veiligheid, de ecologische veiligheid, de fysieke veiligheid en de sociale en politieke stabiliteit.<sup>6</sup>

Mullers kritiek richt zich vooral op de wettelijke definitie van 'crisisbeheersing' in de Wet veiligheidsregio's, volgens welke het gaat om maatregelen en voorzieningen ter handhaving van de openbare orde, afkomstig van het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio. Deze omschrijving vindt hij te beperkt: bij aantasting of bedreiging van vitale belangen zijn ook hele andere maatregelen dan openbare-ordemaatregelen nodig van andere autoriteiten dan de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio.<sup>7</sup> Om die reden wenst Muller crisisbeheersing te definiëren 'als het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, die publieke overheidsorganisaties in een crisis of een ramp treffen'.



Brainich en Helsloot spreken in dit verband zelfs van een fout van de wetgever.<sup>8</sup> Dat lijkt ons echter niet het geval. De Wet veiligheidsregio's heeft maar een beperkte scope. Met de invulling van de term crisisbeheer – openbare-ordemaatregelen – heeft de wetgever slechts uitdrukking gegeven aan de taakverdeling tussen de algemene keten en de functionele ketens.<sup>9</sup>

Dit vergt enige toelichting. Bij de organisatie van crisisbeheersing en rampenbestrijding is aangesloten bij de ordening van de overheid in normale omstandigheden, dat wil zeggen een horizontale werkverdeling in beleids-terreinen onder de politieke verantwoordelijkheid van verschillende ministers. Per beleidsterrein is er sprake van een verticale werkverdeling: centraal en decentraal bestuur. Deze indeling per beleidsterrein is verder vormgegeven door middel van bestuurlijke netwerkkaarten. Hiertoe is een indeling gemaakt in ruim veertig functionele ketens en één algemene keten.<sup>10</sup>

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken overheidsorganen worden per keten in specifiek voor die keten geldende wetten geregeld. De algeme-

### Auteurs

1. Prof. dr. J. G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap en directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (Rijksuniversiteit Groningen), prof. mr. A. E. Schilder is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Beiden participeren in het onderzoeksprogramma van het Netherlands Institute for Law and Governance ([www.nilg.nl](http://www.nilg.nl)).

### Noten

2. Zie voor dit diagram Mullers preadvies, § 2.2.

3. Een 'lone wolf' of 'lone-wolf fighter' wordt omschreven als: 'someone who commits or prepares for, or is suspected of committing or preparing for, violent acts in support of some group, movement, or ideology, but who does so alone, outside of any command structure and without material assistance from any group.' <[http://en.wikipedia.org/wiki/Lone\\_wolf\\_%28terrorism%29](http://en.wikipedia.org/wiki/Lone_wolf_%28terrorism%29)>.

4. Preadvies, p. 6. Muller verwijst hiervoor naar M. Zannoni, *En nu...? Handboek voor de nase van incidenten, rampen en crises*, Den Haag: BJu 2010.

5. Aldus de vraagstelling zoals Muller die op p. 3 formuleert.

6. Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p. 4.

7. Muller, p. 5.

8. E.T. Brainich van Brainich Felth en I. Helsloot, *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, 3e druk 2014, Wet veiligheidsregio's, art. 1, aant. 2: 'Dat de definitie van crisisbeheersing zich (...)

beperkt tot openbare orde is eenvoudigweg een fout van de wetgever en komt geen zinvolle betekenis toe vanwege de definitie van crisis.'

9. *Kamerstukken II 2006/07*, 31117, 3, p. 55: 'Om duidelijk te maken dat het begrip crisisbeheersing niet beoogt het terrein van vakministers te betreden, is expliciet aangegeven dat de crisisbeheersing primair is gericht op de handhaving van de openbare orde'.

10. E.T. Brainich van Brainich Felth, 'Het systeem van crisisbeheersing in hoofdlijnen: bevoegdheden en verplichtingen in de responsfase', in E.R. Muller e.a., *Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009, p. 638.

ne keten is belast met generieke bevolkingszorg. Tot deze keten behoren de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio, de Commissaris van de Koning en de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze keten houdt zich bezig met crisisbeheersing, dat wil zeggen de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast is deze keten belast met de aanpak van een bijzondere categorie crises: de rampen. Van oudsher is het lokale bestuur belast met de bestrijding daarvan.

Brandbestrijding zit bijvoorbeeld om historische redenen nog steeds in de generieke keten. In het geval van brand neemt de burgemeester naast de crisisbeheersingsmaatregelen in de sfeer van de openbare orde ook de rampbestrijdingsmaatregelen.

De bestrijding van crises anders dan rampen is in de loop van de tijd zodanige specialistische kennis gaan vereisen dat hiervoor functionele ketens in het leven zijn geroepen. De functionele ketens zijn ingedeeld per specifiek beleidsterrein, bijvoorbeeld die van de Geneeskundige hulpverlening algemeen, Voedsel, Oppervlaktewater en waterkering, Elektriciteit en gas, Noordzee en zeescheepvaart, Olie, Milieu, Spoorvervoer, Kernongeval, Wegvervoer, Infectieziekte, Binnenvaart, Dierziekte, Civiele luchtvaart, Justitie algemeen, Sociale zekerheid, Terrorisme, Telecommunicatie en Media. In beginsel worden de maatregelen getroffen in de functionele keten. Hier is men gericht op het bestrijden van een specifiek gevaar. Volstaat dit niet, dan komt de algemene keten in actie, die overigens altijd een eigen verantwoordelijkheid heeft.<sup>11</sup>

Bij een crisis – niet-ramp – is het de functionele keten die de bestrijdingsmaatregelen neemt. Dat zijn maatregelen die de ontstaansoorzaak van de crisis direct aanpakken. De bevoegdheden hiertoe staan niet in de Wet veiligheidsregio's, maar in de sectorale wetgeving waarvan de Wet publieke gezondheid een mooi voorbeeld is. De beheersingsmaatregelen – hieronder te verstaan de openbare-ordemaatregelen – zijn aan de generieke keten, in

eerste instantie aan de burgemeester, overgelaten.

Voorbeelden kunnen een en ander verduidelijken. Een DDoS-aanval op een nationale bank die het betalingsverkeer ernstig frustreert, veroorzaakt een crisis: het vitale belang van de economische veiligheid wordt bedreigd. Een zodanige crisis vraagt vanzelfsprekend om bestrij-

## Een schier oneindige reeks van regelingen passeert de revue

dingsmaatregelen. Het is echter niet geheel ondenkbaar dat er ook crisisbeheersingsmaatregelen door de burgemeester worden genomen. Die kunnen nodig zijn indien er een fysieke run van duizenden mensen op de desbetreffende bank ontstaat.

Nog een voorbeeld. Indien een verkeersvliegtuig nabij Schiphol neerstort, dan is dat een ramp. De rampbestrijdingsmaatregelen zijn primair gelegen in de sfeer van hulpverlening en het voorkomen van verder gevaar (brand, ontploffingen enz.). Als vervolgens ramptoerisme de hulpverlening dreigt te gaan frustreren, komt de verzorging en daarmee de fysieke veiligheid van gewonden in gevaar. Om die reden zal de burgemeester ook beheersingsmaatregelen – openbare-ordemaatregelen – moeten nemen. Hierbij kunnen we denken aan het beperken van de toegang tot het gebied door middel van een noodverordening.

De Wet veiligheidsregio's lijkt met andere woorden een heldere taakverdeling te hanteren op basis van duidelijke definities, waarbij recht wordt gedaan aan het onderling verschillende karakter van de bestrijdings- en beheersingsmaatregelen. Op centraal niveau is het onderscheid hiertussen veel minder strikt, hetgeen misschien noopt tot het nader overdenken van deze terminologie. Of we ook helemaal zonder het onderscheid kunnen zoals Muller voorstelt, is voor ons nog de vraag.

### 3. De bestaande regelgeving

Muller komt – het zal niet verbazen – aan het slot van zijn advies tot de conclusie dat het 'juridisch, bestuurlijk, organisatorisch en inhoudelijk wenselijk' is om te komen tot nieuwe wetgeving inzake crisisbeheersing.<sup>12</sup> Voordat hij de contouren van zijn legislatief bouwwerk schetst, gaat Muller eerst in op 'de algemene wetten en regelingen die voor alle typen crisissituaties van belang zijn' (3.1). Hierin besteedt hij ook aandacht aan het in 2013 geactualiseerde Nationaal Handboek crisisbesluitvorming – een beleidskader vastgesteld door de ministerraad –<sup>13</sup> waaruit de steeds verdergaande centralisering van de crisisbeheersing en rampenbestrijding blijkt. Een lokale aanpak zien we initieel nog slechts bij de handhaving van de openbare orde en in mindere mate bij de aanpak van infectieziekten zolang het om de laagste ziektecategorieën gaat wat betreft besmettelijkheid en letaliteit.

Vervolgens zoomt hij in op de specifieke wet- en regelgeving op de terreinen rampen en zware ongevallen, openbare orde, terrorisme en digitale crises. Een schier



oneindige reeks van regelingen passeert de revue, van de Waterwet tot de Wet bestrijding ongevallen Noordzee, van de Wet rechtspositionele voorzieningen rampbestrijders tot de Wet publieke gezondheid, van de Wet veiligheidsregio's tot de Gemeentewet, van de Politiewet tot de Wet openbare manifestaties. Als laatste volgt een beschrijving van de wijze waarop het staatsnoodrecht voor uitzonderingstoestanden in Nederland is vormgegeven.

#### 4. Bezwaren tegen bestaande situatie

Hierna somt Muller zijn bezwaren – ‘aandachtspunten’ in zijn terminologie – op tegen deze versnipperde regelgeving. We vatten ze samen:

- de wet- en regelgeving op het terrein van de crisisbeheersing is onoverzichtelijk;
- de definities van begrippen als crisis, ramp, voorval, incident, noodsituatie, buitengewone omstandigheden zijn niet eenduidig;
- niet steeds is duidelijk welke regeling voorrang heeft, zoals in het geval van de algemene regelingen voor crisisbeheersing en de regelingen voor terrorismebestrijding;
- er is een scala aan verschillende typen regelingen die onvoldoende op elkaar afgestemd hetgeen in de praktijk tot onduidelijkheid kan leiden;
- evaluaties van crises en rampen tonen steeds weer aan dat de coördinatie, afstemming, samenwerking en communicatie niet goed lopen mede vanwege de complexe structuur;
- de communicatie naar media en burgers krijgt onvoldoende aandacht;
- de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven wordt nergens expliciet gemaakt;
- niet duidelijk is over welke bevoegdheden en taken de belangrijkste organisaties en organen vóór, tijdens en na crisisbeheersing beschikken;
- de rol van gemeente, politie, brandweer, GHOR, waterschappen, ministeries, provincies, adviesorganen en vele anderen is niet eenduidig verwoord;
- de noodzakelijke samenwerking en samenwerkingsvormen zijn onvoldoende geregeld;
- onvoldoende helder is op welk moment naar een hoger niveau opgeschaald moet worden;
- de wijze waarop de informatie-uitwisseling plaats kan en moet vinden komt te weinig uit de verf;
- het toezicht op de crisisbeheersing en het onderzoek na crises is onvoldoende vorm gegeven;
- de plan, oefen- en opleidingsverplichtingen van betrokken organisaties en functionarissen zijn niet eenduidig geregeld;
- de rechtsbescherming is onvoldoende geregeld.

#### 5. Voordelen van nieuwe wetgeving

Een opsomming van al deze bezwaren wekt al snel de indruk dat een integrale Crisisbeheersingswet op z'n minst wenselijk is. Hierin zou volgens Muller alle regelgeving over organisatie en bevoegdheden met betrekking tot crisisbeheersing bij elkaar gebracht worden, zodat er een eenduidig en afgestemd stelsel ontstaat waardoor vóór, tijdens en na crises duidelijk is wie welke bevoegdheid op welke manier, onder welke voorwaarden en op

welk moment kan aanwenden.<sup>14</sup> Het effect hiervan is maximale transparantie, dat wil zeggen meer duidelijkheid voor alle betrokkenen over de inhoud en reikwijdte van de bevoegdheden. Dit vergroot op zijn beurt de mogelijkheden van actoren om op te treden, aldus Muller.

De rol van gemeente, politie, brandweer, GHOR, waterschappen, ministeries, provincies, adviesorganen en vele andere instanties kan in een overkoepelende wet eenduidig worden verwoord en beter op elkaar worden afgestemd. Concurrentie tussen en onduidelijkheden over taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties tijdens een ramp of crisis kunnen opgelost worden. De structuur van bestrijding en beheersing als geheel kan geüniformeerd worden. Een dergelijke integrale wet heeft ook als voordeel dat nieuwe bevoegdheden waar na een crisis vaak om wordt geroepen, gemakkelijk kunnen worden ingepast. Een Crisisbeheersingswet brengt de bevoegdheden overzichtelijk bij elkaar zodat de toegevoegde waarde van een nieuwe bevoegdheid ook onmiddellijk zichtbaar is en onnodige stapeling van bevoegdheden wordt voorkomen. Bovendien verwacht Muller dat de afdwingbaarheid van maatregelen rondom crisisbeheersing er door zal toenemen.

### Na een afweging van de voor- en nadelen concludeert Muller verrassenderwijs dat een *kaderwet* Crisisbeheersing ‘juridisch, bestuurlijk, organisatorisch en inhoudelijk wenselijk’ is

Muller ziet vanzelfsprekend ook nadelen. Een integrale Crisisbeheersingswet werkt niet meer onderscheidend omdat zij als algemene regeling vele verschillende soorten crises moet kunnen omvatten. Er is minder maatwerk mogelijk bij afzonderlijke crises wanneer specifieke wetgeving wordt ingeruild voor algemene regels. En – niet onbelangrijk – er zullen plaatsingsvraagstukken ontstaan.

Na een afweging van de voor- en nadelen concludeert Muller verrassenderwijs dat een *kaderwet* Crisisbeheersing ‘juridisch, bestuurlijk, organisatorisch en inhoudelijk wenselijk’ is. Dus geen integrale Crisisbeheersingswet waar de beschouwingen tot dan toe steeds betrekking op hadden. Een wet met hierin een uitputtende regeling van ‘alle organisaties, bevoegdheden en processen die een rol (kunnen) spelen bij crisisbeheersing’ is niet mogelijk vanwege de

11. Idem, p. 642.

12. Muller, p. 53.

13. Volgens Muller (noot 28) gaat het bij dit Handboek om ‘een ministeriële regeling en niet om een wet in formele zin waarin

bevoegdheden worden geattribueerd’.

Volgens onze analyse is hier van wetgeving, in welke vorm dan ook geen sprake.

14. Muller, p. 48.



grote diversiteit en de behoefte aan een zekere mate van differentiatie en maatwerk. Specifieke sectorale wettelijke regelingen blijven noodzakelijk.

Een kaderwet daarentegen maakt het mogelijk 'de randvoorwaarden waaronder alle betrokkenen tijdens crises kunnen en mogen functioneren beter te regelen'. Om de lezer te overtuigen noemt Muller nog eens de eerder opgesomde voordelen van de integrale Crisisbeheersingswet. Die opsomming trekt ons niet direct over de streep.

Een kaderwet – dan wel een integrale regeling – is niet per definitie hét antwoord op wetsystematische gebreken als gevolg van te weinig samenhang tussen afzonderlijke regelingen. Het is ook een optie om de bijzondere wetten beter op elkaar af te stemmen. Bij een dergelijke operatie kunnen dan uniforme keuzes worden gemaakt die leiden tot een betere systematiek met behoud van de afzonderlijke regelingen.

Dat geldt ook voor het reguleren van het bestuurlijk toezicht op de rampenbestrijding. De noodzakelijke aanpassingen in de bijzondere regelingen kunnen wets-technisch gezien ook buiten een kaderwet om worden gerealiseerd, zoals de Wet revitalisering specifiek toezicht dat heeft gedaan met de sanering van specifieke toezichtsbepalingen.

Volgens Muller bestaat er onvoldoende duidelijkheid over de mogelijkheden van rechtsbescherming bij verschillende ingrijpende beslissingen tijdens rampen, bovendien zijn de regimes voor rechtsbescherming niet op elkaar afgestemd. Wanneer er wel of geen bezwaar en beroep mogelijk is, moet volgens Muller eenduidig in een kaderwet worden vastgelegd.

## Kennis van de wet- en regelgeving is volgens ons echter de zwakste schakel in de keten

Dit streven om het niveau van rechtsbescherming te verhogen is terecht, maar anderzijds is het in tijden van crisis soms nodig om concessies hieraan te doen. Dit zien we op dit moment bij de rechtsbescherming tegen het feitelijk handelen in het kader van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. In onmiddellijkheidsituaties moeten burgemeester en politie kunnen ingrijpen om een ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, zonder dat zij al te zeer gehinderd worden door procedurele voorschriften. Art. 5:23 Algemene wet bestuursrecht voorziet hierin. Rechtsbescherming kan hiervan kind van de rekening zijn. Aan de democratische legitimatie van de maatregelen – dat is een ander kritiekpunt van Muller – kunnen in een zodanige situatie evenmin strenge eisen worden gesteld, althans minder dan aan regulier tot stand gekomen voorschriften.

Het is belangrijk om te weten of veel van de nadelen van verspreide regelgeving niet anderszins zijn te onder-  
vangen dan door een kaderwet. We komen er hierna op terug, maar sluiten zeker niet uit dat Mullers kaderwet

aan een belangrijke behoefte tegemoet komt. Er zitten in de rampen- en crisiswetgeving de nodige weeffouten. Helaas worden er met de introductie van nieuwe wetgeving zelfs nieuwe aan toegevoegd. Zo komt de omvang van een veiligheidsregio niet meer overeen met de omvang van een politieregio sinds de invoering van de Politiewet in 2013. Dit wordt in veiligheidsland zeer betreurd. Muller wijst op veel meer feilen, onder andere in de sfeer van wet- en regelgeving over digitale incidenten.

Kennis van de wet- en regelgeving is volgens ons echter de zwakste schakel in de keten. Hierin zou meer geïnvesteerd kunnen worden. Om een voorbeeld te geven. De onmiddellijke openbare-ordebevoegdheden zijn keurig ondergebracht in hoofdstuk XI van de Gemeentewet. Als we echter zien – het opstellen van overzichtelijke handboeken ten spijt –<sup>15</sup> hoeveel misverstanden er door een gebrek aan kennis bij de wetgever, de rechter en praktijkjuristen bestaan over de toepassing van deze vier artikelen, dan is onze verwachting van een verbetering van crisisbeheersing door een kaderwet Crisisbeheersing vooralsnog niet hooggespannen.

### 6. Inhoud kaderwet

Muller schetst de contouren van een Kaderwet crisisbeheersing in § 5.2 en vat de inhoud van deze regeling samen in de toelichting bij het vraagpunt dat hij in § 5.3 als volgt formuleert:

'De wetgever dient te komen tot een kaderwet Crisisbeheersing.'

In de toelichting hierbij geeft hij aan welke onderwerpen daarin een plaats zouden moeten krijgen:

'Ten aanzien van lokale, regionale en nationale crisisbeheersing moeten de volgende onderdelen in formeel wettelijke zin geregeld worden:

- de betrokken organisaties en hun taken;
- de structuren en de processen van crisisbeheersing inclusief opschaling;
- de bevoegdheden van betrokken organen en organisaties;
- de plan-, oefen- en opleidingsverplichtingen van betrokken organisaties;
- de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen organisaties;
- de communicatie met de bevolking;
- het toezicht op de crisisbeheersing;
- de evaluatie en het onderzoek na de crises;
- de schadevergoedingsmogelijkheden voor burgers en hulpverleners;
- de rechtsbescherming van burgers; en
- de nadere regelgeving en strafbepalingen.'

Muller rekent op de nodige winst van een kaderwet. Die sluiten ook wij zeker niet uit. De Wet veiligheidsregio's waarin verschillende wetten op het terrein van de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening zijn samengebracht, maakt een doelmatige en slagvaardige hulpverlening mogelijk. Hetzelfde geldt voor de mede onder druk van de Wereld Gezondheidsorganisatie tot stand gebrachte Wet publieke gezondheid. In laatstgenoemde wet zijn de Wet collectieve preventieve gezondheidszorg, de Quarantainewet en de



Infectieziektenwet samengebracht. Alle taken en bevoegdheden op dit terrein staan nu in één wet. Het heeft de transparantie en toegankelijkheid vergroot. Een nadeel is echter dat de wet wordt gedomineerd door de infectieziektenbestrijding.<sup>16</sup>

Of de regering Mullers idee van een kaderwet omarmt, is mede vanwege dit soort effecten de vraag. Onlangs verzette zij zich nog tegen een overkoepelende Wet op de openbare orde en veiligheid tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden in de Eerste Kamer. Het leidt volgens de regering niet tot minder complexe regelgeving als wel tot een versnippering van de bevoegdheden.<sup>17</sup>

Zo zou een verplaatsing van de bepalingen over openbare orde in de Gemeentewet (de artikelen 151b, 151c, 154a, 172 en 174–176a) naar een afzonderlijke wet leiden tot desintegratie van de bepalingen over de gemeentelijke huishouding. Overheveling van de openbare-ordebevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering, zoals de art. 509hh met hierin de mogelijkheid van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie bij ernstige overlast en art. 540 – 550 met daarin de mogelijkheid van rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde, zou leiden tot fragmentatie van de bevoegdheden van de

officier van justitie en de rechter-commissaris.

We vragen ons daarom af of zijn pleidooi voor een kaderwet niet op dezelfde bezwaren stuit als een integrale crisisbeheersingswet. Een overheveling van de generieke bevoegdheden naar hoofdstuk 4 van de Crisisbeheersingswet onder verwijzing naar de 'specifieke bevoegdheden van specifieke organen voor specifieke crises in specifieke wetten',<sup>18</sup> is niet alleen lastig te realiseren, maar schept ook nieuwe onduidelijkheden.

Muller introduceert bijvoorbeeld het onderscheid tussen bevoegdheden die betrekking hebben op de 'kleine' verstoringen van de openbare orde door individuele personen en bevoegdheden die betrekking hebben op 'grote' verstoringen: crises. Van de eerste groep stelt Muller voor om die in de Gemeentewet te laten staan.<sup>19</sup>

Een dergelijk onderscheid vloeit niet voort uit de bestaande wettelijke systematiek. Art. 5:23 Awb maakt een onderscheid tussen reguliere en onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Bij de onmiddellijke handhaving van de openbare orde gaat het om het feitelijk handelen van de politie onder het gezag van de burgemeester, indien nodig ondersteund door bijzondere rechtshandelingen van de burgemeester. Bij dit laatste moeten we vooral denken aan de toepassing van de twee noodbevoegdheden in de Gemeentewet en de lichte bevelsbevoegdheid in art. 172 lid 3 Gemeentewet. Alle drie kunnen ze worden ingezet tegen individuen als ook tegen grote groepen die de orde verstoren.

Muller stelt ook een splitsing voor van de huidige bevoegdheden in de Wet openbare manifestaties: de reguliere in laatstgenoemde wet en de crisisbevoegdheden in de kaderwet. Het betekent dat de burgemeester in een aparte wet zijn bevoegdheden ter onmiddellijke handhaving moet zoeken op het moment dat de manifestatie uit de hand loopt. Dat lijkt ons niet erg praktisch. Bovendien vragen we ons af of de grondrechtelijke beperkingensystematiek dan nog wel voldoende tot haar recht komt. Het is voor een burgemeester dan wel erg verleidelijk om steeds zijn toevlucht te zoeken tot de algemene openbare-ordebevoegdheden. Die neiging is zelfs nu al af en toe aanwezig.<sup>20</sup>

Kortom, een Lex Muller verdient zeker nadere overdenking. Wetgevingsjuristen wacht echter een lastige klus als het aankomt op de vormgeving ervan. Snoei- en kapbewegingen in het dichtbegroeide woud van het rampen- en crisisrecht kunnen nuttig zijn. De mate waarin en de wijze waarop lijkt ons een dankbaar onderwerp voor discussie binnen de NJV. Muller levert hiervoor bruikbare ammunities. ●

15. Zie <http://www.burgemeesters.nl/files/File/Zakboek%20orde%20en%20veiligheid.pdf>; een nieuwe druk schijnt in de maak te zijn. De regering verwijst overigens ook naar deze mogelijkheid in haar afwijzing van een Wet op de openbare orde en veiligheid (waarover hierna meer).

16. *Kamerstukken II* 2007/08, 31316, 3, p. 2.

17. Zie nadere Memorie van Antwoord van 11 maart 2014 (*Kamerstukken I* 2013/14, 33112). Tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 13 mei jl. zegde de Minister van V&J desal-

niettemin toe binnenkort onderzoek te starten naar de overzichtelijkheid en toepasbaarheid van het openbare-orde recht ([http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20140514/debat\\_verruiming](http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20140514/debat_verruiming)).

18. Zoals Muller voorstelt (p. 57).

19. Muller p. 55.

20. Zoals de ontruiming van woningen wegens brandgevaar op grond van art. 172 lid 3 Gemeentewet, zie ABRvS 1 november 2006, AB 2007/47, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.